Về một điểm yếu của Hiến pháp năm 1946

Nguyễn Đắc Kiên

Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp được cho là thể hiện đầy đủ nhất quyền cơ bản của nhân dân so với các bản hiến pháp sau đó, lại là một hiến pháp yếu nếu xét về phương diện thực thi quyền lực nhân dân và ngăn ngừa sự tiếm quyền[1].

Ở cấp trung ương, hiến pháp trao cho Nghị viện nhân dân (Quốc hội) nhiệm vụ giải quyết mọi vấn đề chung của quốc gia, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài.

Nghị viên không chỉ thay mặt cho địa phương mình mà còn thay mặt cho toàn thể nhân dân. Nghị viện nhân dân có quyền bỏ phiếu bầu Chủ tịch nước, bầu Thủ tướng và các Bộ trưởng.

Một vai trò tương tự được trao cho Hội đồng nhân dân ở cấp địa phương[2].

Thiết kế này đã trao quyền đại diện tuyệt đối cho các nghị viên. Điều này không chỉ hạn chế quyền làm chủ công dân, mà còn giảm tính độc lập tương đối giữa hai cơ quan hành pháp và lập pháp[3].

Ở điểm này, những nhà lập hiến Hoa Kỳ đã tuân theo những nguyên tắc khôn ngoan hơn khi thiết kế bộ máy chính quyền, để giải quyết đồng thời hai bài toán: Làm thế nào để chính quyền có đầy đủ mọi quyền lực thực hiện nhiệm vụ được dân chúng giao mà không xâm phạm tới những quyền tự do cá nhân[4].

Người Mỹ “không bỏ hết trứng vào chung một cái rổ” nghị viên, người dân Mỹ trực tiếp trao quyền cho những công chức nắm thực quyền hành động.

Nguyên tắc đầu tiên là những người nắm thực quyền đều phải do người dân trực tiếp bầu ra.

Người dân Mỹ trực tiếp bầu ra các nghị viên – những người làm ra luật[5]. Trực tiếp bầu ra những người thi hành công vụ hành chính là Tổng thống, thống đốc và các viên chức công xã.

Nguyên tắc này, một mặt đảm bảo quyền lực lựa chọn của nhân dân – cử tri, mặt khác, đảm bảo cho mỗi công chức được chọn có một **quyền lực đại diện tuyệt đối**. Đó là quyền không thể bị phế truất bằng bất cứ một thế lực nào khác ngoài nhân dân. Tổng thống giữ được sự độc lập tương đối với các viện quốc hội và với các công chức hành chính địa phương.

Nguyên tắc này, tạo ra một lợi thế đặc biệt trong việc ngăn ngừa sự lạm quyền từ nhánh hành pháp trong bộ máy nhà nước[6].

Một công chức hành chính cấp công xã, hoàn toàn ngang bằng với vị tổng thống liên bang về phương diện quyền lực đại diện **được nhân dân lựa chọn**. Cả hai đều được lựa chọn và chỉ có thể phế truất bởi nhân dân. Sự khác nhau của hai công chức này chỉ nằm ở phạm vi tác động của quyền lực hành chính.

Nguyên tắc được lựa chọn trực tiếp bởi nhân dân, tạo ra trong hệ thống chính trị Mỹ, một nền **hành chính không có thứ bậc**[7]. Tổng thống liên bang, thống đốc bang và công chức hành chính công xã, chỉ phân biệt nhau bởi phạm vi cử tri bầu chọn, không có bất cứ sự phân bậc nào về ngôi thứ hành chính.

Bản thân nguyên tắc này, vì thế, đã đảm bảo một sự phân tán quyền lực hành chính. Mỗi công chức được bầu ra sẽ chỉ có quan hệ và cùng với nó là quyền lực hành chính đối với các công dân một trong phạm vi tuyển cử của mình. Với thiết kế này, các nhà lập hiến Hoa Kỳ đã tạo ra vô số các trục quyền lực hành chính rải rác khắp nơi trên đất nước, rời rạc hóa đặc tính liên tục nguy hiểm của quyền lực hành chính.

Giao quyền cụ thể

Khi trao cho ai đó một quyền lực chính trị dù nhỏ bé nhất thì đồng thời phải đặt ra những hạn chế lớn nhất, để ngăn ngừa mọi khả năng dù là nhỏ nhất, quyền lực đó bị lũng đoạn.

Người Mỹ đã thực hiện điều này bằng cách giao quyền cụ thể cho các công chức được chọn. Từ các công chức cấp xã đến vị tổng thống liên bang, đều được giao thực thi những công việc nhất định, được quy định cụ thể bởi các đạo luật chung. Họ được tự do hành động trong phạm vi các tác vụ đã được quy định, đồng thời không thể lẩn tránh hành động. Cùng với hạn chế này, những công chức càng có phạm vi quyền lực hành chính lớn, càng được giao ít tác vụ do cơ hội giám sát của cử tri yếu dần tỷ lệ thuận với phạm vi tác quyền. Theo nguyên tắc này, một công chức cấp công xã sẽ được giao nhiều tác vụ nhất, ngược lại, tổng thống liên bang sẽ có ít tác vụ hành chính nhất. Điều này đồng nghĩa với việc một công chức cấp công xã sẽ có nhiều thực quyền hành chính nhất, nhưng đồng thời cũng bị giám sát chặt chẽ nhất bởi các cử tri trong địa hạt của mình[8].

Giao quyền đơn nhất, có thời hạn và theo nguyên tắc đa số

Mọi vị trí quyền lực trong hệ thống chính trị của Mỹ đều chỉ được giao một quyền lực đơn nhất đối với phạm vi một tác vụ. Theo nguyên tắc này thì sự phân định tam quyền phân lập chỉ là một diễn đạt sơ sài của nó. Trong hệ thống chính trị Mỹ, người ta thấy một sự phân định rạch ròi, một sự giao quyền đơn nhất hiện diện ở mọi chi tiết.

Hệ thống chính trị của Mỹ không thể không theo nguyên tắc giao quyền có thời hạn và nguyên tắc đa số. Đây là hai phương thức hạn chế hữu hiệu sự lạm dụng quyền lực của bất kỳ hệ thống chính thể đại diện nào[9].

Hiến pháp Mỹ không có ngôn từ tuyên bố về quyền nhân dân tối thượng trong phần chính văn, nhưng nhìn vào từng điều khoản trong cách thiết kế bộ máy nhà nước của hiến pháp người ta lại thấy quyền nhân dân hiện diện khắp nơi. Đó là một góc nhìn khác về hiến

pháp, hiến pháp là một bản thiết kế bộ máy chính quyền đảm bảo thực thi trong thực tế các nguyên lý, nguyên tắc, đã được cộng đồng đồng thuận.

Hà Nội, 5/2/2013
N.Đ.K

Chỉ dẫn:

[1] – Cơ chế bảo hiến, với một tòa án hiến pháp độc lập để bảo vệ quyền hiến định của người dân (Xem thêm: Lưu Đức Quang – Thi hành và bảo vệ Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền; Nguyễn Minh Tuấn – Cơ chế bảo hiến ở Đức) cũng chỉ nên xem là điều kiện tiên quyết yếu cho khả năng thực thi một hiến pháp.

Chưa kể kéo nhau ra tòa án thường là giải pháp cuối cùng, thì sự kiện một cá nhân hay nhóm người kiện chính quyền lên tòa án hiến pháp luôn là một sự kiện ngẫu nhiên, rời rạc. Trong khi đó, quyền lực nhà nước là một quyền lực hiện diện khắp nơi và được duy trì bằng vũ lực với sức mạnh của cả cộng đồng. Vì thế, những vụ kiện vi hiến – những cú đánh ngẫu nhiên, rời rạc chỉ có sức mạnh như lời cảnh báo cho chính quyền hơn là sức mạnh cưỡng bách buộc chính quyền thực thi hiến pháp rộng rãi. Cơ chế bảo hiến, vì thế chủ yếu mang ý nghĩa **tuyên truyền, vận động giúp hiến pháp được hiểu, áp dụng và tôn trọng.**

[2] – Xem thêm Hiến pháp năm 1946

[3] – Có thể nhận xét Hiến pháp năm 1946 dựa trên các chuẩn mực của bản hiến pháp hiện đại, vì Hiến pháp năm 1946 xây dựng trên nền tảng Tuyên ngôn độc lập của Hồ chí Minh, tức là nền tảng nguyên lý nhân dân tối thượng, với mục tiêu xây dựng nhà nước dân chủ cộng hòa trên nguyên tắc phân quyền. Đó là những nguyên lý và nguyên tắc khác với nền tảng các hiến pháp sau đó xây dựng, theo cương lĩnh của Đảng cộng sản (ĐCS), đặt vai trò lãnh đạo của ĐCS làm nguyên lý xây dựng với nguyên tắc tập trung dân chủ và không tam quyền phân lập (Xem thêm: Bài phát biểu khai mạc Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành TW Đảng khóa XI, ngày 7/5/2012, của TBT Nguyễn Phú Trọng; Nguyễn Sỹ Phương – Hiến pháp là nền tảng, còn nền tảng của hiến pháp?)

[4] – Xem thêm: Wendy Dương – Tổng quan về Hiến pháp Hoa Kì; Nguyễn Cảnh Bình, Hiến pháp Mỹ được làm như thế nào?, NXB Tri Thức, năm 2009.

[5] – Riêng bầu cử Thượng nghị sỹ theo phương thức hai nấc. Thượng nghị sỹ mỗi bang do cơ quan lập pháp bang đó chọn lựa. Ưu thế trí tuệ của việc bầu cử hai nấc với Thượng nghị sỹ sẽ được bàn kỹ hơn trong bài khác.

[6] – Ở nhà nước pháp quyền hiện đại, trong ba nhánh quyền lực thì hành pháp là nhánh có khả năng lạm quyền cao nhất. Lập pháp ban bố các luật lệ chung nhưng nghị viện chỉ nhóm họp định kỳ, tức là chỉ thể hiện quyền lực không trực tiếp và thường xuyên bị gián đoạn ở khoảng thời gian giữa các kỳ họp. Tư pháp cũng là sức mạnh hiện hữu rời rạc, tòa án chỉ xuất hiện ngẫu nhiên khi nảy sinh tranh chấp và người ta phải kêu đòi đến nó. Nhưng hành pháp thì hiện diện khắp nơi, nhu cầu thực thi pháp luật hiện diện không có

giới hạn trong đời sống xã hội, người ta luôn phải kêu đòi đến hành pháp. Hoạt động giám sát, giải trình dù được thực hiện kín kẽ đến đâu cũng không thể nào theo kịp hoạt động của hành pháp.

[7] – Triết gia Pháp thế kỷ 19, Alexis de Tocqueville phân biệt hai hình thức tập trung, **tập trung chính quyền** là tập trung quyền điều hành các lợi ích chung cho tất cả các bộ phận quốc gia như lập các bộ luật chung và các mối quan hệ giữa dân tộc mình với dân tộc khác. **Tập trung hành chính** là tập trung quyền điều hành những lợi ích riêng biệt trong một quốc gia như các công trình ở công xã. Tocqueville cho rằng, không một quốc gia nào có thể sống và cũng chẳng thể nào sung túc nếu không có sự tập trung hóa chính quyền, nhưng tập trung hóa hành chính chỉ làm được mỗi việc là làm cho người dân mất sinh khí một khi phải chui đầu vào đó, bởi vì một nền hành chính như thế bao giờ cũng chỉ làm cho con người giảm bớt đi cái ý thức sống tự lập (Xem thêm: Alexis de Tocqueville, Nền dân trị Mỹ, NXB Tri Thức, năm 2012, tr.141 – tr.153).

[8] – Việc giao quyền cụ thể, vừa đảm bảo khả năng hoạt động tự do, độc lập của người công chức trong phạm vi tác vụ của mình, vừa đảm bảo khả năng thực tế của việc giám sát và phán xử của cơ quan kiểm soát, phán xét. Việc giao quyền cụ thể còn có ý nghĩa buộc công chức phải hành động, công chức không thể từ chối thực thi các công vụ đã được giao cụ thể mà không phải chịu trách nhiệm với việc không hành động của mình.

[9] – Xem thêm: Alexis de Tocqueville, Nền dân trị Mỹ, NXB Tri Thức, năm 2012, Chương V-VIII.

Nguồn: https://hienphap.wordpress.com/2013/02/05/ve-mot-diem-yeu-cua-hien-phap-nam-1946-nguyen-dac-kien/